

A crecente influencia da protección da paisaxe como garantía dun urbanismo ambiental. Repercusións prácticas na Comunidade Autónoma de Galicia

La creciente influencia de la protección del paisaje como garantía de un urbanismo ambiental. Repercusiones prácticas en la Comunidad Autónoma de Galicia

The increasing influence of the protection of the landscape like guarantee of an environmental urbanism. Practical repercussions in the Autonomous Community of Galicia

51 Regap

Regap



NOTAS

CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Doutor en Dereito

Técnico xurídico de Urbanismo e Medio Ambiente

Concello de Sada (Galicia, España)

artabria.2@gmail.com

Recibido: 09/04/2015 | Aceptado: 21/01/2016

Resumo: Este traballo trata de pór de manifesto a crecente relevancia do principio de integración paisaxística no marco do novo paradigma identificado como “urbanismo ambiental”, tras a ratificación en España do Convenio Europeo da Paisaxe no ano 2007 e a aprobación en Galicia da Lei 7/2008, do 7 de xullo, da paisaxe.

Analiza as últimas sentenzas do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia ditadas no ano 2015, en que se tiveron en conta as “normas de aplicación directa” como parámetro de legalidade dos actos urbanísticos. Suxire propostas normativas que harmonicen a imaxe do litoral co fin de garantir unha maior seguridade xurídica.

Palabras clave: paisaxe, litoral, normas de aplicación directa, pantallas de edificación, seguridade xurídica, boa regulación.

Resumen: El presente trabajo trata de poner de manifesto la creciente relevancia del principio de integración paisajística en el marco del nuevo paradigma identificado como “urbanismo ambiental”, tras la ratificación en España del Convenio Europeo del Paisaje en el año 2007 y la aprobación en Galicia de la Ley 7/2008, de 7 de julio, del paisaje.

Analiza las últimas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia recaídas en el año 2015, en las que se han tenido en cuenta las “normas de aplicación directa” como parámetro de legalidad de los actos urbanísticos. Sugiere propuestas normativas que armonicen la imagen del litoral con el fin de garantizar una mayor seguridad jurídica.

Palabras clave: paisaje, litoral, normas de aplicación directa, pantallas de edificación, seguridad jurídica, buena regulación.

Abstract: The present work tries to reveal the increasing relevancy of the beginning of landscape integration in the frame of the new paradigm identified as “environmental urbanism”, after the ratification in Spain of the European Agreement of the Landscape in the year 2007 and the approval in Galicia of the Law 7/2008, of July 7, of the Landscape.

This study analyzes the last judgments of the Top Court of Justice of Galicia relapsed in the year 2015, in that there have been born in mind the “procedure of direct application” as parameter of legality of the urban development acts. It suggests normative offers that should harmonize the image of the littoral in order to guarantee a major juridical safety.

Key words: landscape, littoral, procedure of direct application, screens of building, juridical safety, good regulation.

Sumario: 1 Introducción. A integración xurídica da paisaxe no dereito ao medio. 2 A recepción xurídica da protección da paisaxe nas recentes resolucións do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia. 3 A indeterminación do concepto de “pantalla arquitectónica” nas zonas costeiras. A necesidade da súa formulación como concepto xurídico garante da paisaxe. 4 Reflexións finais. 5 Bibliografía.

1 Introducción. A integración xurídica da paisaxe no dereito ao medio

A recepción e integración no ordenamento xurídico español do Convenio Europeo da Paisaxe, aprobado polo Consello de Europa en Florencia o 20 de outubro de 2000, supuxo un auténtico revulsivo a prol da protección da paisaxe e da estética, como garantía nos procesos de avaliación ambiental¹.

O concepto de medio ambiente asociouse ao de “calidade de vida”², en que representa un papel fundamental a protección do medio natural. A paisaxe constitúe un “valor ambiental” estético asociado á contemplación do medio físico como escenario das diferentes formas de vida.

Esta integración da “paisaxe” dentro do concepto de “medio ambiente”, desde unha perspectiva material³, prodúcese xa na STC 120/1995⁴, do 26 de xuño, cando sinala que “o medio ambiente, como obxecto de coñecemento desde unha perspectiva xurídica, estaría composto polos recursos naturais” e que “xa desde a súa aparición no noso ordenamento xurídico o ano 1916, sen sabelo, se incorporan outros elementos que non son natureza senón historia, os monumentos, así como a paisaxe, que non é só unha realidade obxectiva, senón un xeito de mirar, distinto en cada época e cultura”.

1 A exposición de motivos da Lei 21/2013, do 9 de decembro, de avaliación ambiental, recorda a plena aplicabilidade do Convenio Europeo da Paisaxe asinado en Florencia o 20 de outubro de 2000 e ratificado por España o 6 de novembro de 2007 (*vid.* BOE n.º 31, 5-2-2008). As súas determinacións deberán considerarse tanto na avaliación de impacto ambiental como na avaliación ambiental estratéxica.

2 Cfr. MARTÍNEZ NETO, A., “La contaminación del paisaje (I)”, *Actualidad Administrativa La Ley*, Ref. XXIII, tomo II, 1998, p. 435. Razona o autor que: «a posición da paisaxe no sistema xurídico ambiental se entende perfectamente se se considera que o medio ambiente é un concepto nacido para reconducir á unidade os diversos compoñentes en perigo que condicionan a vida humana». «O concepto de calidade de vida, en principio, non se sustenta tan só sobre a economía (nivel de vida), senón que é un indicador diferente que se alimenta de igual xeito da cultura e se liga seguidamente á utilización racional dos recursos naturais e ao medio ambiente, e todo iso co transfondo da solidariedade colectiva (STC 102/1995)».

3 Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E., SANTOS DÍEZ, R. e CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, La Ley, Madrid, 2009, Ref. A Lei 3571/2010.

4 *Vid.* F. 6.

A STC 61/1997 refírese a que “a protección dos valores estéticos da paisaxe é tamén protección do medio ambiente”⁵. Máis recentemente, a STS, Sala 3ª, 25-01-2012⁶, inclínase por esa identificación do concepto de “paisaxe” integrada no de “medio ambiente”. No seu apoio cita o considerando primeiro da Directiva 92/43/CEE no cal a conservación, a protección e a mellora da calidade do medio ambiente, incluída a preservación dos hábitats naturais, constitúe un obxectivo esencial que reviste un interese xeral para a Comunidade. Destaca a citada STS:

“O medio ambiente non é unha abstracción, senón o espazo onde viven os seres humanos do que dependen a súa calidade de vida e a súa saúde, mesmo para xeracións futuras (Ditame do 8 de xullo de 1996 do Tribunal Internacional de Xustiza)”.

En liña co anterior, os tribunais de xustiza viñéronse facendo eco da garantía paisaxística e da necesidade de que o urbanismo teña en conta no seu deseño, aplicación e implementación a garantía dese ben xurídico protexido. A este respecto, cómpre lembrar a prevalencia da protección ambiental sobre a ordenación territorial e urbanística⁷.

Este traballo ten por obxecto analizar as últimas sentenzas ditadas na Comunidade Autónoma de Galicia relativas ao Plan Xeral de Ordenación Municipal da Coruña, en que o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia considerou como parámetro de legalidade o cumprimento do principio de protección paisaxística. Tamén se tratan brevemente os aspectos de integración paisaxística no litoral postos en relación cos instrumentos de ordenación do territorio de Galicia.

2 A recepción xurídica da protección da paisaxe nas recentes resolucións do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia

Na Comunidade Autónoma de Galicia o fenómeno xurídico da paisaxe tivo o seu reflexo legal na Lei 7/2008, do 7 de xullo, da paisaxe de Galicia, recordando que proporciona o marco idóneo para abordar desde unha concepción holística a comprensión do territorio. Destaca o valor da paisaxe como “elemento fundamental da calidade de vida das persoas”⁸.

A Lei da paisaxe de Galicia reforza a garantía deste ben xurídico ata o punto de exixir que os plans xerais de ordenación municipal, tras a súa aprobación inicial, deberán someterse a informe do órgano competente en materia de paisaxe, que versará sobre os aspectos paisaxísticos do plan⁹.

O Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, considerando a relevancia deste ben xurídico protexido, tivo ocasión de pronunciarse recentemente sobre a necesaria integración deste nas políticas e actuacións urbanísticas.

5 *Vid.* Antecedente de feito n.º 35.

6 *Rec.* n.º 19/2008.

7 *Vid.* artigo 2.º Lei 42/2007, do 13 de decembro, de patrimonio natural e da biodiversidade.

8 *Vid.* exposición de motivos.

9 *Vid.* artigo 7.2º na redacción dada polo artigo 47 da Lei 12/2014, do 22 de decembro.

Así, a recente STSX de Galicia do 1 de outubro de 2015 (rec. 4009/2015) desestimou un recurso presentado por un particular contra unha denegación dunha licenza polo Concello da Coruña no contorno da Torre de Hércules, declarada Patrimonio da Humanidade, fundamentando aquela denegación na vulneración das normas de aplicación directa reguladas no artigo 104 da Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia (LOUGA). A negativa municipal referíase a un edificio de 25 metros de altura, 8 plantas e baixo cuberta, medidas desde a rasante natural do terreo no Paseo Marítimo da Coruña.

Consideraba a parte recorrente que o Concello da Coruña non podía denegar a citada licenza baseándose no mencionado artigo 104 da LOUGA sen que previamente se pronunciase o órgano sectorial autonómico con competencia en materia de patrimonio cultural e sen terse efectuado a revisión ou modificación do Plan Xeral de Ordenación Municipal, ao entender que se cumprían estritamente os parámetros urbanísticos do plan xeral en vigor.

A técnica de control de verificar a necesaria integración paisaxística, xa sexa coa contorna urbana ou rural, nos proxectos técnicos susceptibles de licenza tamén é unha exigencia da lexislación urbanística de Galicia. En efecto, establécese o requisito de que se xustifique neles o cumprimento das normas de aplicación directa¹⁰. Débense achegar “os correspondentes planos de situación a escala adecuada, así como de calquera outra información gráfica que resulte precisa co fin de avalar o seu contido”¹¹.

A STSX de Galicia do 1 de outubro de 2015 considera que o Concello é órgano competente para denegar a mencionada licenza mesmo cando non se solicitase o informe sectorial autonómico en materia de patrimonio cultural, outorgándolle validez legal ao exclusivo fundamento denegatorio con base na conculcación das “normas de aplicación directa”, tendo en conta que: “a postura da Administración autonómica contraria á viabilidade da instalada licenza resulta do contido dos informes mencionados atendendo ás características da pretendida e proxectada obra, non conformes coa protección dispensada ao monumento declarado como Patrimonio da Humanidade, e sen que tal decisiva consecuencia poida ser desvirtuada polos aspectos invocados sobre natureza urbanística do específico terreo da apelante”.

Ademais, o tribunal galego considera como absolutamente relevante a declaración da Torre de Hércules da Coruña como Patrimonio da Humanidade pola UNESCO o 27 de xuño de 2009, que ten unha decisiva influencia en canto á procedente aplicación do artigo 104 da LOUGA, xa que “a aparición desta última, que supón unha relevante limitación da edificación no ámbito da denominada zona *buffer*, na que se sitúan os terreos da recorrente, determina xa a clara inviabilidade da construción”.

Polo tanto, integración estética e protección do patrimonio cultural¹² áchanse intimamente ligadas e protexidas polas “normas de aplicación directa”, dado que tal como establece o artigo 104.a) da LOUGA: “As construcións en lugares inmediatos ou que formen parte dun grupo de edificios de carácter artístico, histórico, típico ou tradicional deberán harmonizar

10 Estas normas contéñense no artigo 104 LOUGA.

11 *Vid.* artigo 195.4º LOUGA.

12 A Lei 21/2013, do 9 de decembro, de avaliación ambiental, no seu artigo 5.1º.i) define como patrimonio cultural «o concepto que inclúe todas as acepcións de patrimonio, tales como histórico, artístico, arquitectónico, arqueolóxico, industrial e inmaterial».

con este. Igualmente cando, sen existir un conxunto de edificios, houbera algún de grande importancia ou calidade dos caracteres indicados”.

Pola súa banda, tamén de recente actualidade resulta a STSX de Galicia n.º 4642/2013, do 17 de setembro de 2015 (rec. 4642/2013), que anulou unha serie de determinacións do Plan Xeral de Ordenación Municipal da Coruña con respecto aos parámetros de superficie e edificabilidade, ao entender que producían a vulneración das “normas de aplicación directa” e as determinacións relativas á necesaria integración paisaxística. Razo o Alto Tribunal galego que unha “pantalla vexetal” non supón por si mesma unha diminución do impacto visual derivado dunha maior concentración de volumes froito da modificación do plan urbanístico. Como argumentación do seu fundamento, a citada STSX expresa: «Unha pantalla vexetal non é unha zona de transición entre núcleos e bloques de pisos, e un polígono industrial-comercial non é un destes bloques. Ademais, se se diminúe a superficie das parcelas edificables e se mantén o mesmo aproveitamento, a consecuencia é unha maior concentración do edificado, o que non é favorable para o núcleo cercado desde o punto de vista paisaxístico».

Non sempre o TSX de Galicia apreciou vulneración das normas de aplicación directa, so pena de que a súa invocación inmotivada se converta nun pretexto para denegar licenzas. Así, na súa recente sentenza do 14 de maio de 2015¹³ anulou a decisión do Concello de Verín porque este consideraba que unha obra proxectada nunha vivenda social non harmonizaba coa tipoloxía do resto das vivendas sociais, ao abrirse novos ocos e portas, sen fundamentar debidamente a entidade local que esta variación producía a vulneración do artigo 104 LOUGA. Razo o TSXG: «Modifícanse os ocos da fachada alongando verticalmente as seis ventás da planta baixa ata tocar a rasante da rúa creando novos accesos ao seu interior directos desde a vía pública. Altérase o uso característico da vivenda. Pero só por iso non pode considerarse vulnerado o artigo 104 anteriormente transcrito, porque realmente non se aprecia que o proxecto non respecte a congruencia coas características da contorna ou que non se respecte a harmonización coa paisaxe» (F.4º).

Esta preocupación acollida polo TSX de Galicia pola protección e o dereito a unha paisaxe adecuada como manifestación do dereito ao medio ambiente (artigo 45 CE) co fin de evitar a “contaminación estética” atópase en liña co actual dereito comparado. En Gran Bretaña, a través da licenza urbanística, as autoridades “deberán comprobar se o novo edificio a construír encaixa no ámbito arquitectónico e natural, especialmente nos casos de áreas de destacado valor ecolóxico ou histórico, de tal maneira que non afecte á paisaxe e á aparencia da zona”. Todo iso con base na *Planning Policy Guidance 1 (PPG 1) General Policy and Principles*¹⁴, que establece: «O aspecto do desenvolvemento proposto e a relación coa súa contorna son consideracións materiais á hora de decidir as solicitudes de licenza e os recursos».

13 STSXG n.º 309/2015 (rec. 4481/2014).

14 Cfr. BOUJAZZA ARIÑO, O., *La planificación territorial en Gran Bretaña*, Civitas, Pamplona, 2009, pp. 50-51. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ tamén se refire ao modelo británico, manifestando que cada cidade, dentro dos seus plans de desenvolvemento local, acolle disposicións específicas que abordan a paisaxe urbana segundo a súa identidade. “Los Planes de Desarrollo Unitario acogen las *policies* o voluntades de las que se extraen necesidades concretas en relación con el paisaje urbano y la imagen de la ciudad” (Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Estética y Paisaje Urbano*, La Ley, Madrid, 2011, pp. 195-196).

3 A indeterminación do concepto de “pantalla arquitectónica” nas zonas costeiras. A necesidade da súa formulación como concepto xurídico garante da paisaxe

Deben definirse, a prol dunha maior seguridade xurídica e de acordo co principio de “boa regulación”¹⁵, conceptos xurídicos indeterminados, como o de “barreiras de edificación”, pensado para a realización de edificacións en bloque. Defínense algúns instrumentos de planeamento urbanístico, cunha lonxitude máxima de 70 m¹⁶, ben que esta parece excesiva con respecto ao tratamento do bordo litoral, onde “o substancial na pantalla arquitectónica é interpor ou intercalar unha barreira artificial edificatoria entre o mar e a contorna, mediante a súa situación na zona de influencia”¹⁷.

Tal como sinala GONZÁLEZ-VARAS¹⁸, a estética é obxecto de dereito e, polo tanto, debe “obxectivarse”, “en tanto en canto pode plasmarse nunha norma un criterio (estético) que sirva de referencia ou apoio para que os poderes públicos poidan actuar nun caso concreto, evitando así meras apreciacións subxectivas e determinando un marco xurídico concreto” para os diversos operadores urbanísticos, fundamentalmente a través do establecemento de ordenanzas estéticas ou normas urbanísticas locais, e, baseándose nelas, o control mediante a técnica da licenza urbanística da “adequación ao ambiente das construcións”.

A súa indefinición suporá unha fonte constante de conflitos e de apreciacións subxectivas, á par que se produce na interpretación e aplicación das denominadas “normas de aplicación directa”, sendo unha exigencia fundamental a claridade normativa e a certeza tanto por parte dos poderes públicos como dos operadores socioeconómicos.

O planeamento territorial e urbanístico debe achegar elementos de concreción con conceptos e límites claros, que permitan a aplicación regulada do dereito urbanístico, evitando o recurso constante á interpretación subxectiva das normas.

En comunidades autónomas como Baleares acoutouse o concepto de “barreira da edificación” na propia planificación territorial. Así, en Mallorca establécese como lonxitude máxima de fachada de cada edificio a cifra de 60 metros lineais, co fin de evitar edificios baixos pero demasiado alongados e igualmente impactantes.

Ademais de establecer outros criterios de intensidade de uso, altura e ocupación máxima, “lógrese unha mínima homoxeneidade na regulación da zona, xa que, por exemplo, ningún edificio hoteleiro poderá superar catro plantas en total”¹⁹. Isto posibilita a harmonización

15 Vid. artigo 129 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, de procedemento administrativo común das administracións públicas.

16 Vid. Artigo 7.2.3.4.j) documento de revisión do Plan Xeral de Ordenación Municipal da Coruña, aprobado definitivamente pola Orde da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas da Xunta de Galicia do 25 de febreiro de 2013 (*Boletín Oficial da Provincia da Coruña* n.º 129 do 9 de xullo de 2013).

17 Vid. STS, Sala 3ª, 4-5-2010 (rec. 1607/2006).

18 Cfr. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y ordenación del territorio*, Thomsom-Aranzadi, Pamplona, 2007, pp. 721-761.

19 Cfr. BLASCO ESTEVE, A., “La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 262, 2010, p. 61. O autor sinala algunhas pautas de integración paisaxística: «(...) os edificios hoteleiros xa non están xuntos, non se “tocan”, sen que entre uns e outros se sitúen todas estas instalacións de que falamos, producindo un efecto de separación entre as respectivas edificacións e situando zonas verdes entre eles, co que rompe o desagradable efecto pantalla que se daba en épocas precedentes».

das edificacións na contorna, debendo o plan que conteña a ordenación detallada ordenar os correspondentes volumes, buscando a súa axeitada integración paisaxística e procurando que os desenvolvementos se efectúen en dirección contraria á costa.

BLASCO ESTEVE²⁰ refírese á importancia de fixar eses criterios de integración dos volumes na paisaxe: «En canto aos criterios ou regras de integración paisaxística, a súa importancia é esencial no tratamento de calquera zona ou espazo turístico: se a paisaxe é un elemento esencial do territorio e da imaxe que percibe o turista, parece lóxico que o planeamento defina as condicións xerais polas que as edificacións (e demais actuacións con incidencia no solo) se integran e harmonizan coa paisaxe en que se atopan, coa súa contorna».

No ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia, cabe destacar a ausencia da definición legal da “pantalla arquitectónica” no planeamento supramunicipal de Galicia, tanto nas Directrices de Ordenación do Territorio (DOT)²¹ como no Plan de Ordenación do Litoral de Galicia (POL)²².

A protección da paisaxe relacionada co dominio público marítimo-terrestre non opera só desde a perspectiva da súa “integridade física”, que se garante mediante a técnica do “deslinde”, senón tamén mediante “a preservación das súas características naturais e en particular a dos seus valores paisaxísticos”²³.

A prohibición do efecto “apantallamento” nas zonas costeiras, ademais do disposto no artigo 104 da Lei 9/2002 de Galicia, trae causa do xa previsto no artigo 30.1º.b da Lei de costas. As DOT reproducen a literalidade do mencionado precepto estatal, ao estableceren: «Na franxa litoral inmediata ao límite interior da ribeira, cunha anchura mínima de 500 metros, as construcións evitarán a formación de pantallas arquitectónicas ou a acumulación de volumes, sen que para estes efectos a densidade de edificación poida ser superior á media do solo urbanizable programado ou apto para urbanizar (ou equivalentes) no termo municipal respectivo»²⁴.

Estas determinacións urbanísticas directamente aplicables correspóndense coa “subsunción da protección externa do demanio costeiro no marco da protección do medio ambiente”. As normas de aplicación directa costeiras son consecuencia da “función pública da xestión racional dun recurso precioso ecolóxica, económica, estratéxica e politicamente”, como é o bordo litoral²⁵.

20 Cita como exemplo: «o Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria contén criterios específicos de integración paisaxística dos volumes construídos, en especial no caso da edificación en ladeira (artigo 217.2), dado o impacto que poden ter os edificios nestes supostos» *Ubidem*, pp. 65-66).

21 Aprobadas polo Decreto da Xunta de Galicia n.º 19/2011, do 10 de febreiro (*Diario Oficial de Galicia* n.º 36, do 22 de febreiro de 2011).

22 Aprobado polo Decreto da Xunta de Galicia n.º 20/2011, do 10 de febreiro (*Diario Oficial de Galicia* n.º 37, do 23 de febreiro de 2011). *Vid.* Disposición sobre Costas.

23 Cfr. MEILÁN GIL, J. L., “Dominio público y protección del litoral. La Ley de costas veinte años después”, *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Sanz Larruga, F. J. (dir.), Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, p. 114.

24 *Vid.* aptdo. 6.10.

25 Cfr. DE ASÍS ROIG, A. E., “Policía demanial externa y medio ambiente. Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 125, 1991, p. 69.

A OCDE²⁶ considera que a “calidade do litoral” depende da densidade de poboación, das características visuais, do grao de acondicionamento e das posibilidades de acceso do público á costa. Nas rexións costeiras vulnerables, canta menor densidade teña a poboación e menos numerosas sexan as posibilidades de acondicionamento, mellor é a calidade e máis posibilidades teñen os recursos costeiros de seren conservados para as xeracións vindeiras.

O cumprimento do previsto no artigo 30.1.b) da Lei de costas de 1988 (LC) constitúe un parámetro protector do medio ambiente fiscalizable pola Dirección Xeral de Costas na emisión dos informes ao planeamento urbanístico²⁷, co fin de comprobar que os cálculos e metodoloxías que utilizan estes instrumentos respectan o contido do citado precepto legal. Pola súa banda, as DOT límitanse a reproducir o citado artigo 30.1.b) LC xa de por si defectuoso e confuso²⁸. Tendo en conta o seu carácter de norma regulamentaria, poderían ter aclarado os preceptos considerados escuros ou dificultosos para facilitar a súa aplicación práctica polos operadores urbanísticos²⁹, sempre respectando o bloque da constitucionalidade e as competencias estatais en materia de costas aclaradas tras a STC 149/1991, do 4 de xullo.

4 Reflexións finais

O que comezou sendo un precepto case poético referido ás “normas de aplicación directa” xa na primeira Lei do solo de 1956 deu lugar na súa aplicación polos tribunais de xustiza a un auténtico “principio xeral do dereito” no novo paradigma constituído polo urbanismo ambiental.

Urbanismo e medio ambiente constitúen dúas realidades actualmente indisolubles, en que a actual Lei 42/2007 de protección da natureza e da biodiversidade lles outorga prevalencia aos valores ambientais, formando parte o principio de integración paisaxística do dereito ao medio ambiente proclamado polo artigo 45 CE.

26 Cfr. *Gestión de zonas costeras*, OCDE, Mundiprensa, Madrid, 1995, p. 71.

Considera a OCDE que nas zonas costeiras de forte densidade demográfica é onde a poboación experimentou un crecemento rápido sen planificación nin control; poden ofrecer as vantaxes de que van á par cunha densidade de poboación determinada (infraestruturas comerciais, equipos de tempo libre, por exemplo). Unha situación deste tipo pode, non obstante, ocasionar unha degradación rápida da calidade dos solos e das augas, así como unha desaparición doutras vantaxes (pureza do aire, tranquilidade, calidade das augas costeiras, espazos naturais, atractivo paisaxístico, etc.).

Distínguense dous tipos de infraestruturas: as que favorecen a perennidade, como as redes sumidoiros ben mantidas e explotadas e as que están máis ao servizo dun crecemento rápido que dun desenvolvemento duradeiro, como as redes de estradas moi ramificadas.

27 Á emisión dos citados informes sectoriais en materia de costas refírese o artigo 112 da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas.

28 Cfr. MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 178. *O autor móstrase crítico coa confusa redacción do artigo 30.1.b) LC:*

«O artigo 30.1.b) da LC, ao establecer que *as construcións deberán adaptarse ao establecido na lexislación urbanística*, convértese en rematado exemplo de norma absolutamente inútil».

«Pode tratarse dun intento de dar satisfacción ás malparadas administracións autonómicas, pero, ademais de inútil, a formulación que criticamos é tecnicamente defectuosa, xa que, en rigor, as construcións terán que adaptarse aos instrumentos de ordenación validamente aprobados de conformidade coa lexislación urbanística. A Lei 22/1988 parece descoñecer que a lexislación urbanística, polo xeral, non establece modelos aos que directamente se teñan que adaptar as construcións».

29 As DOT, ao reproduciren o artigo 30.1.b) da Lei de costas estatal, refírense a dúas categorías de solo non recollidas na vixente lexislación urbanística galega: por unha parte, ao solo “urbanizable programado”, que se identifica tradicionalmente co que ten sinalado prazos para o seu desenvolvemento e execución (sendo o seu equivalente o *solo urbanizable delimitado* segundo o artigo 14.2º.a) da Lei 9/2002 de Galicia) e por outra parte á de “solo apto para urbanizar”, sen reparar en que a esta última clase de solo se lle aplica o réxime do solo “urbanizable non delimitado” por aplicación da disposición transitoria 1ª d) da LOUGA para os municipios con planeamento urbanístico non adaptado a esta última lei.

Os preceptos regulamentarios como as Directrices de Ordenación do Territorio e do Plan de Ordenación do Litoral de Galicia, ben que contribúen activamente a unha mellor ordenación do territorio, nunha posterior reforma acorde co principio de “boa regulación” deberían incidir en aclarar aspectos necesarios para dotar de maior seguridade xurídica os operadores urbanísticos, tales como a definición das “pantallas” ou “barreiras da edificación”, ademais de aclarar que clases de solos urbanizables (residenciais, terciarios, industriais) entran no cómputo da densidade media para evitar a formación daqueles elementos distorsionadores na zona de influencia definida no artigo 30.1.b) da Lei de costas de 1988.

5 Bibliografía

BLASCO ESTEVE, A., “La planificación territorial de las zonas turísticas en España”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 262, 2010.

BOUAZZA ARIÑO, O., *La planificación territorial en Gran Bretaña*, Civitas, Pamplona, 2009.

DE ASÍS ROIG, A. E., “Policía demanial externa y medio ambiente. Algunas reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 125, 1991.

DE ASÍS ROIG, A. E., *Gestión de zonas costeras*, OCDE, Mundiprensa, Madrid, 1995.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Estética y paisaje urbano*, La Ley, Madrid, 2011.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y ordenación del territorio*, Thomsom-Aranzadi, Pamplona, 2007.

MARTÍNEZ NIETO, A., “La contaminación del paisaje (1)”, *Actualidad Administrativa La Ley*, Ref. XXIII, tomo II, 1998.

MEILÁN GIL, J. L., “Dominio público y protección del litoral. La Ley de costas veinte años después”, Sanz Larruga, F. J. (dir.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.

MORENO CÁNOVES, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990.

SÁNCHEZ GOYANES, E., SANTOS DÍEZ, R. e CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Ley del suelo. Comentario sistemático del texto refundido de 2008*, La Ley, Madrid, 2009.

Regap



NOTAS